GOVERNMENT RESPONSE TO THE 1999 JUDICIAL COMPENSATION AND BENEFITS COMMISSION

This is the Response to the Report of the Judicial Compensation and Benefits Commission, dated May 31, 2000, by the Minister of Justice on behalf of the Government pursuant to s. 26(7) of the *Judges Act*.

1. Background: Supreme Court of Canada Independence Decision and a Revised Judicial Compensation and Benefits Process

On November 18, 1997, the Supreme Court of Canada rendered its decision in the *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court (P.E.I.)*.[1] That decision established new constitutional requirements in support of the principle of judicial independence. Every Canadian jurisdiction is required to have "an independent, objective and effective" commission to consider and make recommendations to government regarding the compensation and benefits of judges. The purpose of the commission is to depoliticize the process of judicial remuneration, so that the "courts are both free and appear to be free from political interference through economic manipulation by the other branches of government".[2]

While a commission's recommendations are not binding, governments are required to respond publicly to a commission's report. In the event that recommendations are not accepted, or where it is proposed that a recommendation should be modified, the government concerned must provide a reasonable justification for its decision. The reasonableness of the government's response is reviewable in a court of law and must meet the legal standard of "simple rationality", measured by the reasons and the evidence offered in support by the government.
A statutorily mandated federal judicial compensation commission had been in place prior to the decision in the *P.E.I Judges Reference*. Following that decision, the *Judges Act* was amended in order to reinforce the independence, objectivity and effectiveness of the commission process. The new Judicial Compensation and Benefits Commission ("Commission") is now required to convene every four years, and to make a report with recommendations within nine months of the commencement of its work.

The statutory mandate of the Commission is to inquire into the adequacy of judicial compensation and benefits.[3] In doing so the Commission is directed by statute to consider:[4]

a. the prevailing economic conditions in Canada, including the cost of living, and the overall economic and financial position of the federal government;
b. the role of financial security of the judiciary in ensuring judicial

independence;
c. the need to attract outstanding candidates to the judiciary; and
d. any other objective criteria that the Commission considers relevant.

The *Judges Act* requires that the Minister of Justice respond publicly on behalf of the Government of Canada within six months of receipt of the Commission Report.[5] However the ultimate response will come from Parliament. Section 100 of the *Constitution Act, 1867* requires that the salaries and allowances of the federally appointed judiciary be established by Parliament. Accordingly, the Government will introduce a Bill at the earliest reasonable opportunity, proposing amendments to the *Judges Act* to implement this Response.

2. Report of the First Quadrennial Judicial Compensation and Benefits Commission

The first new quadrennial Commission was established on September 1, 1999. To ensure the independence of the Commission, as required by the *Judges Act,* its three members were appointed by the Governor in Council to hold office for a term of four years on good behaviour.[6] The judiciary and the Government each nominated one member of the Commission. Those two members nominated a third member to serve as Chair of the Commission.

The Commission sought and received written submissions, supported by expert and other evidence, from a broad range of interested persons, including representatives of the judiciary and the Government. Two days of public hearings were held on February 14 and March 20, 2000 during which the Commission heard extensive argument from representatives of the Government, the Canadian Judicial Council and the Canadian Judges Conference, and all others who chose to make oral submissions. In addition to the expert evidence provided in the various submissions, the Commission retained its own consultants to assist its deliberations.

The Commission delivered its Report to the Government on May 31, 2000. An excerpt from the Report setting out the text of the Commission's recommendations is attached as Annex A.[7]

3. Response to the Report

Before responding to the Commission's recommendations, the Government wishes to acknowledge and thank the Chair and the Commissioners of this first quadrennial Commission: Chairman Richard Drouin, and Commissioners Eleanore Cronk and Fred Gorbet. The procedure adopted by the Commission in consultation with the Government and representatives of the judiciary provided the transparency and accessibility necessary to ensure public confidence in the independence of the Commission and in the objectivity of its recommendations. The care with which the Commission undertook its preparations and deliberations is evident in its Report. While the Government may not share all the Commission's conclusions, it is clear that the Commission has made a great effort to offer reasons that are carefully explained and supported by evidence, to the extent that evidence was available. The quality and thoroughness of the Report will set the hallmark for future quadrennial Commissions in dealing with the important and often complex issues of judicial compensation.

The Government is committed to the principle of judicial independence and to the effectiveness of the Judicial Compensation and Benefits Commission

process in support of that principle. The Government recognizes the particular importance of this first formal Response to these recommendations of the newly constitutionalized quadrennial Commission, both in terms of ensuring public perception of the legitimacy of the process and in reinforcing judicial confidence in the new process. In light of all these factors, the Government is prepared to accept Recommendations 1-7 and 9-21 of the Judicial Compensation and Benefits Commission, and will propose the necessary amendments to the *Judges Act* at the earliest reasonable opportunity. Certain of the recommendations are accepted subject to reasonable qualifications or criteria described below.

However, as also explained below, the Government is not prepared to accept the Commission's recommendations in their entirety. Specifically, Recommendation 8 relating to supernumerary judges will be deferred until further work has been done.[8] The Government does not accept Recommendation 22 relating to judicial representational costs and will propose that an alternative formula for the provision of such costs be established in the *Judges Act.* [9]

a. Salaries and Allowances: Recommendations 1-5

The Commission recommends that the salaries of puisne judges be increased from $178,100 to $198,000 inclusive of annual statutory indexing[10] effective April 1, 2000; with an increase of $2,000 in addition to statutory indexing for each of the following years until 2003[11] Equivalent adjustments to the salaries of Chief Justices, Associate Chief Justices and judges of the Supreme Court of Canada are recommended. The Commission further recommended that incidental, Northern and representational allowances be increased.[12]

While the Commission recommends a higher salary increase (11.2%)[13] than the Government had proposed in its written submission (5.7%), the recommended increase is significantly less than that sought by the representatives of the judiciary (26.3%). From this perspective, the recommended increases are within the range of what would be considered reasonable, given the difficulties inherent in assessing the adequacy of judicial salaries. Like Commissions before it, the Commission faced the perennial challenge in establishing a true salary comparator for the judiciary. Below the Government proposes that steps should be taken to address this information deficit in time for the next quadrennial review. However, on the basis of the evidence and the analysis currently available, it would be difficult to clearly demonstrate a substantive basis to challenge the recommendations. The Government will therefore propose to Parliament that the Commission's recommendations relating to salaries and allowances be implemented.

The Government does not accept all the assumptions made or comparators used by the Commission. In particular it appears that the Commission's recommendation for an annual increment above statutory indexing is based on an assumption about how compensation trends will develop over the next three years. This assumption may or may not be borne out by experience. It will be necessary to revisit this approach at the next quadrennial Commission, in light not only of actual trends but also through consideration of an improved information base upon which future assumptions and comparisons can be made. It is to this latter critical challenge that we now turn.

The first quadrennial Commission, like commissions before it, relied on a combination of comparative factors in arriving at its salary recommendations, including the earnings of private sector lawyers, the salaries and performance bonuses of the most senior federal Deputy Ministers, and the significance of judicial annuities in recruiting outstanding candidates to the bench. However, the Commission was required to make the best of a largely unsatisfactory

information base, a fact which is to some degree acknowledged in the Report itself. The Commission recognized the insufficiency of the evidence that is currently available as it relates to the compensation of lawyers in private practice.[14] The Commission proposed that the Commission should develop a relevant income measure that would allow the tracking over time and in a consistent way of the relationship between judges' compensation and a compensation measure for the private bar. The Commission further suggested that it should be provided with the necessary resources to conduct a survey of private practitioner incomes on a regular basis.

The Government wholeheartedly agrees that better information is required in order to understand fully the role that compensation plays in the decision to seek judicial office. In the Government's view, relevant factors include not only financial remuneration such as the specific value of salaries, pensions and allowances, but as importantly, the other "quality of life" issues that are indisputably influential in a decision to seek judicial office. For example, what consideration is given by potential candidates to such issues as relative workload including hours of work, vacation and leave benefits? How do candidates take into account tenure considerations including security and risk? What weight is given to the availability of "end of career" options such as early retirement and supernumerary status? And how is a potential reduction of financial remuneration by some candidates weighed against a less tangible but very significant factor: the deep personal satisfaction that comes from the opportunity to make a public contribution in one of the most highly respected offices in Canadian life? How important is the quality of judicial work in a collegial context that allows for intellectual reflection on important or novel issues of legal principle, often a luxury for a practicing lawyer?

Given the unique nature of the federally appointed judiciary, such an analysis will admittedly not be easy. For example, obtaining the information necessary to assess the relative earnings and quality of life expectations of candidates for judicial office will be a new and difficult exercise. Developing an objective measure against which private sector and judicial workloads can be compared will also present a significant methodological challenge. In terms of judicial workload, such an undertaking will require the close co-operation of the federal Government and the provincial and territorial governments who are responsible for administration of justice in their respective jurisdictions. It will also require the active and co-operative participation of the federally appointed judiciary, and in particular Chief Justices, who are for the most part the holders of the information that would be required to develop a workable system capable of producing meaningful results.

It should be noted that another area of necessary information gathering and analysis is identified below in relation to the discussion of the Commission's recommendation relating to supernumerary judges. The Commission reiterated the suggestion of the 1993 Crawford Commission that the Canadian Judicial Council "actively collect relevant information in this area with a view to making it available for future quadrennial commissions".[15] It seems inevitable that any analysis of the impact of the contribution of supernumerary judges to the overall workload of a court will raise similar questions. An assessment that a supernumerary judge "normally works 50% of the time" arguably begs the question unless the workload expectations for a full-time judge are well understood.

b) Judicial Annuities and Other Benefits: Recommendations 6,7, 9-21

Generally, federally appointed judges who have served fifteen years on the bench can retire with an annuity of two-thirds of their salary. However, a judge who leaves the bench at any time before fulfilling the fifteen year requirement is not entitled to any annuity at all.[16] The Government is prepared to accept

the Commission's recommendations for certain modest improvements to the current judicial annuity scheme, including that a judge be entitled to take early retirement with a pro-rated pension after 10 years on the bench. However, in so doing it is important to note that the Commission's recommendations be considered in the context of the pension proposals made on behalf of the judiciary and the Government's position in response before the Commission.

In their Joint Submission to the Commission dated December 20, 1999, representatives of the Canadian Judicial Council and the Canadian Judges' Conference proposed extensive and costly changes to the current judicial annuities scheme. The Government's position was that no additional *ad hoc* changes should be made to fundamental aspects of the scheme. The Government proposed instead to formally refer the issue of judicial annuity reform to the Commission after June 1, 2000 for a comprehensive review in light of the modern pension policy.

The judiciary withdrew, for purposes of this quadrennial review, many of their more extensive and expensive proposals for enhanced annuity options. In the end, the Commission was not persuaded to defer entirely its consideration of annuity improvements until the proposed comprehensive review. However, in the result, the Commission made only limited recommendations in this area. It recommended the provision of an early retirement option based on a pro-rated benefit.[17] The Commission also recommended the pension contribution rate be reduced from 7% to 1% when a judge becomes eligible to retire, which the Government had proposed.[18] In addition, it recommended the reinstatement of entitlement to contribute to RRSPs at the time the judge becomes eligible to retire.[19]

While the Government is prepared to implement these annuity-related recommendations, it remains of the opinion that a comprehensive review of the current judicial annuity regime is needed. The Government continues to believe that there is a need for a thorough re-examination of the basic policy objectives and assumptions that underlie the annuity scheme. Such a study would lay the groundwork for a longer term reform of the judicial annuity scheme, consistent with the *Judges Act* requirement of "adequacy" in support of judicial independence, the current or changing demographics of the judiciary, and the evolution of contemporary pension policy in response to societal changes.

Properly framed, this comprehensive review would include all aspects of pension policy. In addition to the range of annuity proposals made by the judiciary in the Joint Submission, the review would revisit earlier amendments to the *Judges Act* scheme. This would include issues such as the appropriateness and level of annuity contributions, and early retirement options such as the Rule of 80, as well as the current Commission recommendations. Such a study would also provide the opportunity to consider other important pension-related issues, such as pension-splitting within current family law regimes, the continued merits of the current rules relating to retirement on grounds of "permanent disability" in light of advances in modern medicine, and plan restructuring to achieve consistency with contemporary income tax and pension policy.

A comprehensive review of this kind would likely require a staged approach and should ideally be designed with input from all interested persons and groups. The Government will be seeking the views of the Commission and the judiciary as to the most effective way to begin this important undertaking in order to be prepared to address these issues before the next quadrennial Commission.

Before leaving the area of annuities, it should be noted that the Government also accepts the Commission's Recommendations 13-15 relating to enhanced

survivor benefits, subject to certain requirements. The Commission's intention is to provide greater flexibility without increasing cost. The Government will propose terms designed to minimize the cost and ensure that the election will be as close to cost neutral as possible.[20]

The Government is also prepared to accept Recommendations 17-21.[21] In terms of Recommendation 17 with respect to insurance, the Commission has called for prompt creation of a separate life insurance plan. However, in Recommendation 18, the Commission recommends that the plan be compulsory for new judges. The requirement for compulsory participation means that this recommendation must be implemented by legislation. The Government will seek the necessary amendments to the *Judges Act*. In terms of the recommendation that the plan be created under the general framework of the Public Service Management Insurance Plan ("PSMIP"), the Government will take all steps that are within its power to implement the recommendation in this manner.[22] If for legal reasons the Government is unable to do so, it will take all necessary steps to provide an alternative plan at as reasonable a cost and taxable benefit to the judiciary as possible.

c) Supernumerary Status: Recommendation 8

The Commission recommends that a judge be entitled to elect supernumerary status upon satisfying the Rule of 80, that is when the judge's combined age and years of service add up to 80.[23]

The Government is not prepared to accept Recommendation 8 at this time, for a number of reasons. Implementation of this recommendation would have implications not only for the federal Government but also for the provinces and territories. As part of their constitutional responsibility for administration of justice, the provinces and territories determine the structure of the superior courts in each jurisdiction. [24] In so doing they decide the number and nature of judicial positions on those courts. It is for the provinces and territories to determine whether, as a policy matter, it is appropriate to create the office of supernumerary judge in the first instance. It is only where a province has enacted such legislation that the authority to pay supernumerary judges pursuant to the *Judges Act* is engaged.[25]

Recommendation 8 has the potential of increasing significantly the number of federally appointed supernumerary judges.[26] A number of jurisdictions have for some years expressed concerns about the growing numbers of supernumerary judges and their implications for the costs associated with provision of facilities and support services to those judges. In discussions with representatives of provincial and territorial governments, it has been proposed that the role of supernumerary judges and their contribution to the workload of the Canadian courts merit a more systematic review.

At the same time, important constitutional issues relating to the status of supernumerary judges will soon be considered by the Supreme Court of Canada.[27] The Court's decision may provide important guidance with respect to the capacity of governments to legislate in this area in the future.

As discussed, the Commission itself has identified the need for better information gathering with respect to the contribution of supernumerary judges to the workload of the courts. In the Government's view, this should be one element of the broader study that we have proposed be undertaken in preparation for the next quadrennial Commission. This would also provide an opportunity for appropriate consultation with provincial and territorial governments in shaping federal government proposals as they relate to supernumerary judges. Those governments would also have the opportunity to make their views known before the next Commission.

d) Representational Costs: Recommendation 22

The Commission recommends that the Government pay 80% of the total representational costs incurred by the judiciary in connection with their participation in the Commission process, subject to a certain maximum.[28]

The Government does not accept Recommendation 22. There is no constitutional obligation on the Government to pay legal or other representational costs of the judiciary incurred as a result of participation in the Commission process.[29] As a policy matter, the Government recognized the public benefit of judicial participation in the Commission process and made an $80,000 *ex gratia* payment to representatives of the judiciary as a fair contribution to the participation of the judiciary before the Commission.

It is the Government's view that, as a matter of policy, the payment formula recommended by the Commission is not reasonable. That formula would afford the representatives of the judiciary a largely unchecked discretion in deciding what costs would be incurred for legal counsel, expert witnesses and the like in preparation for a Commission, with the public being held responsible for the payment of the significant and unpredictable expenditures incurred by the judiciary.

Instead the Government proposes an alternative formula which would provide for a reasonable contribution to the costs of the participation of the judiciary, while at the same time establishing reasonable limits on such expenditures. The costs would be shared equally by the public and the judiciary, the immediate beneficiaries of the Commission's recommendations as to compensation and benefits. The formula would be established by the *Judges Act*, so that the judges would have the benefit of knowing in advance the level of their responsibility, without having to await the recommendation of each quadrennial Commission. The representatives of the judiciary will take that responsibility into account in incurring costs reasonably and prudently.

Accordingly, the Government will propose that 50% of judicial representational costs be paid on a solicitor/client basis, subject to taxation in the Federal Court of Canada.[30] Under the proposed *Judges Act* amendment, this formula would apply to costs incurred before this Commission, as well as future commissions.

ANNEX "A"

The Commission recommends that:

Recommendation 1

The salary of puisne judges be established as follows:

Effective April 1, 2000: $198,000, inclusive of statutory indexing effective that date;

Effective April 1, 2001: $200,000, plus statutory indexing effective that date;

Effective April 1, 2002 and 2003, respectively: the salary of puisne judges should be increased by an additional $2,000 in each year, plus statutory indexing effective on each of those dates.

(Section 2.4)

Recommendation 2

The salaries of the Justices of the Supreme Court of Canada, and the Chief Justices and Associate Chief Justices should be set, as of April 1, 2000

and inclusive of
statutory indexing effective that date, at the following levels:

Supreme Court of Canada:	
Chief Justice of Canada	$254,500
Justices	$235,700
Federal Court and Tax Court:	
Chief Justices	$217,100
Associate Chief Justices	$217,100
Superior and Supreme Courts and Courts of Queen's Bench:	
Chief Justices	$217,100
Associate Chief Justices	$217,100

As of April 1 in each of 2001, 2002 and 2003, these salaries should be adjusted to maintain the same proportionate relationship with the salary of puisne judges established as of April 1, 2000.

(Section 2.6)

Recommendation 3

Incidental Allowances be adjusted to a level of $5,000 per year effective as of April 1, 2000.

(Section 3.1)

Recommendation 4

Northern Allowances be adjusted to a level of $12,000 per year effective as of April 1, 2000.

(Section 3.2)

Recommendation 5

Effective as of April 1, 2000, Representational Allowances be set as follows:

Chief Justice of Canada	$ 18,750
Chief Justices of the Federal Court of Canada and the Chief Justice of each province	$ 12,500
Supreme Court of Canada Puisne Judges, Trial Chief Justices, Other Designated Chief Justices and Senior Judges	$ 10,000

(Section 3.3)

Recommendation 6

Effective as of April 1, 2000, contributions toward a judicial annuity be reduced from 7% of salary to 1% of salary for the period during which a judge is entitled to receive a full annuity but continues to work in either a full-time or supernumerary capacity.

(Section 4.6)

Recommendation 7

Effective as of April 1, 2000, the relevant regulations under the *Income Tax Act* be amended to afford judges the opportunity to contribute to RRSPs

at the time they121
cease making contributions to the judicial annuity scheme, on the same basis as public servants are now allowed to do.

(Section 4.7)

Recommendation 8

Effective as of April 1, 2000, judges have the right to elect supernumerary status for a period not exceeding 10 years upon attaining eligibility for a full pension.

(Section 4.8)

Recommendation 9

Effective as of April 1, 2000, to be eligible for early retirement with a pro-rated pension, a judge must serve at least 10 years and must be at least 55 years of age.

(Section 4.9)

Recommendation 10

Effective as of April 1, 2000, a pro-rated pension, available to any judge who has served at least 10 years and is at least 55 years of age, be calculated as 2/3 of salary in the year that early retirement is elected, multiplied by the number of years of service divided by the number of years which the electing judge would have been required to serve in order to earn a full annuity.

(Section 4.9)

Recommendation 11

Effective as of April 1, 2000, the pro-rated pension not be payable without actuarial reduction prior to the judge attaining age 60 and that the amount of the pension be indexed by the Consumer Price ıdex in each year that it is deferred.

(Section 4.9)

Recommendation 12

Should a judge who is eligible for early retirement wish to elect a pro-rated annuity that is payable immediately, the value of the annuity be reduced by 5% per year for every year that the annuity is paid in advance of age 60.

(Section 4.9)

Recommendation 13

Effective as of April 1, 2000, the annuity provisions of the *Judges Act* be amended to provide judges with the option to elect a survivor's benefit of 60% of the judicial annuity, with a consequent reduction in the initial benefit calculated to minimize any additional cost to the annuity plan.

(Section 4.10)

Recommendation 14

Effective as of April 1, 2000, judges have the further flexibility to elect a survivor's benefit of up to 75% of the annuitant's pension, with an actuarial reduction to initial benefits that will make the election as close to cost neutral as possible.

(Section 4.10)

Recommendation 15

Subsection 44(3) of the *Judges Act* be repealed.

(Section 4.10)

Recommendation 16

Effective as of April 1, 2000, a Justice of the Supreme Court of Canada who retires and who, with the certification of the Chief Justice is required to participate in judgments for up to six-months following retirement, be compensated at full salary (calculated at the time of retirement) for the time that he or she so serves, and be entitled to an appropriate portion of the Incidental and Representational Allowances.

(Section 4.12)

Recommendation 17

A separate plan, under the general framework of the PSMIP, be created promptly for the Judiciary so as to provide the Judiciary with basic life insurance, post-retirement life insurance, and supplementary life insurance benefits that are, in all material respects, the same as those now enjoyed by members of the Executive Plan.

(Section 5.1)

Recommendation 18

Incumbent judges, at the time of introduction of the new plan, have the option, at their sole discretion, of opting out of insurance coverage or electing to accept coverage of 100% of salary, rather than 200% of salary.

(Section 5.1)

Recommendation 19

The Government take all available steps with the trustees of the applicable health benefits plan to effect a change under the plan to the hospital benefits available to the Judiciary, so as to increase such hospital benefits from $60.00 per day to $150.00 per day at no cost to judicial participants in the plan.

(Section 5.2)

Recommendation 20

Effective as of April 1, 2000, survivors of members of the Judiciary who die by accident or an act of violence occurring in the course of, or arising out of, the performance of their judicial duties should receive survivor benefits at the maximum level and on the same basis as now provided for the most senior category of public servants for whom such benefits are currently provided.

(Section 5.3)

Recommendation 21

When the dental plan is amended to provide coverage to retirees, retired judges be eligible to participate on the same terms and conditions as other retirees.

(Section 5.4)

Recommendation 22

The Government pay 80% of the total representational costs of the Conference and Council incurred in connection with their participation in the process of this inquiry as of May 31, 2000, such payment by the Government not to exceed the aggregate amount of $230,000, inclusive of the amount of $80,000 already contributed by the Government as of the date of this report and any extraordinary and explicitly identifiable increase to the budget of the Council in order to fund the participation of the Judiciary in the work of this Commission, and that the remainder of such costs be paid by the Conference and Council in such proportion as they deem appropriate.

(Section 6.5)

---

[1] [1998] 1 S.C.R. 3. (*P.E.I. Judges Reference*)

[2] *Ibid.* 88, para. 131.

[3] *Judges Act*, R.S. 1985, c. J-1, as amended (the *"Judges Act"*), s. 26 (1).

[4] *Ibid.*, s. 26(1.1).

[5] *Ibid.*, s. 26(7).

[6] *Ibid.*, s. 26.1. The Chair of the Commission is Richard Drouin, O.C., Q.C and the Commissioners at the time of the Report were Eleanore Cronk and Fred Gorbet. Ms. Cronk resigned her position on the Commission on October 12, 2000.

[7] The interim and final Commission Reports, written submissions and supporting materials can be found at www.quadcom.gc.ca .

[8] The further work that is required is described *Infra.*, Section 3(c).

[9] The alternative formula is discussed *Infra.*, Section 3(d).

[10] Section 25(2) of the *Judges Act* provides for an annual adjustment to salaries based on the Industrial Aggregate to protect against inflation. The Industrial Aggregate ("IA") is a measure of average weekly wages and salaries across Canada produced by Statistics Canada. On April 1st of each year, judges receive an increase based on the increase in the IA over the previous twelve months, to a maximum of 7%.

[11] The last salary increase was effective April 1, 1998. The IA on April 1, 2000 was 0.67%, resulting in an all inclusive percentage increase (salary increase plus statutory indexing) of 11.2% as of April 1, 2000. The $2000 per year incremental salary increases represents a percentage increase of approximately 1% in each year.

[12] The incidental allowance (s. 27(1), *Judges Act*) permits the judiciary to purchase items and equipment, such as robes, law books and computers, which assist in the execution of judicial functions. This allowance has not been increased since 1989. The Northern allowance (s. 27(2), *Judges Act*) is intended to contribute to the higher cost of living in the territories; it has not been increased since 1989 either. Finally, representational allowances (s. 27

(6), s. 27(7), *Judges Act*) reimburse Chief Justices and other like senior judges for travel and other expenses actually incurred as they discharge their special extra-judicial obligations such as representing their courts at conferences and public events. Representational allowances have not been increased since 1985.

[13] The 11.2% is inclusive of statutory indexing as set out in Fn. 11.

[14] *Report of the Judicial Compensation and Benefits Commission* ("*Report*"), May 31, 2000, at 116-117.

[15] *Ibid.*, at 78.

[16] Section 42(1) of the *Judges Act* sets out the eligibility requirements for retirement with a full annuity. Section 42(1)(c may be seen as an exception to the general rule of holding judicial office for a minimum period of years in that a judge who resigns as a result of a permanent disability may still receive a full annuity.

[17] In Recommendations 9 to 12, the Commission has recommended that the pro-rated, early retirement option be available as of April 1, 2000, effectively making its application retroactive. However, it is not feasible to make the early retirement option retroactive; for example, a judge can not elect a retroactive retirement date of April 2, 2000 when in reality the judge held judicial office from April 2, 2000 to the date of election. Accordingly, the *Judges Act* will be amended to implement Recommendations 9 to 12, but provide that the amendments be effective upon the coming into force of the legislation.

[18] Recommendation 6.

[19] Recommendation 7. This is consistent with the treatment afforded to members of regular employer-sponsored pension plans (including federal public servants) who cease to accrue benefits while still employed.

[20] The option would be exercisable at the time of retirement. (A limited time period will also be extended to retired judges to elect an enhanced survivor benefit.) Exercise of the option would be void if the judge dies within the first year, with original entitlements reinstated. The formula for actuarial reduction would be established by regulation based on mortality tables adjusted over time based on actual experience with the judicial constituency. Finally, although the Commission has recommended that Recommendations 13 and 14 be implemented as of April 1, 2000, it is not feasible to provide for retroactive application. Therefore, the *Judges Act* will be amended to provide an effective date upon the coming into force of the legislation.

[21] Recommendation 20 addresses benefits for accidental death and death caused by act of violence (also known as "slain on duty"). Dependents of judges would be provided an accidental death benefit and a slain on duty benefit equivalent to the level of benefit that is available to the dependents of the most senior category of public servants, being Executive 5. The entitlements would be implemented by statute, with the specifics of the formula provided by regulation. The accidental death benefit would be consistent with the benefit derived using formula provided in the *Government Employee Compensation Act*. The slain on duty benefit would be consistent with the benefit derived using a formula similar to the "Public Service Income Benefit Plan for Survivors of Employees Slain on Duty". Although the Commission recommended that Recommendation 20 be implemented as of April 1, 2000, as it is not feasible to make Recommendation 20 retroactive,

the *Judges Act* will be amended to provide an effective date upon the coming into force of the legislation.

[22] PSMIP is a plan which is established and insured contractually with a private insurer. It is administered by a Board of Trustees. Both the consent of the insurer and the concurrence of the Board is required to establish a new plan under PSMIP. Recommendation 19, on the other hand, engages the Public Service Health Care Plan (PSHCP); Treasury Board Secretariat will extend 100% employer-paid coverage under the PSHCP for family hospital provisions Level III ($150/day) to all active judges.

[23] Currently, a judge must be a minimum of age 65 to elect supernumerary status (s. 28(2), *Judges Act*).

[24] The Parliament of Canada establishes the structure of the Federal Court of Canada and the Tax Court of Canada, including the creation of supernumerary offices (s. 28(1), *Judges Act*).

[25] S. 29 (1) of the *Judges Act* provides: Where the legislature of a province has enacted legislation establishing for each office of judge of a superior court or courts of the province the additional office of supernumerary judge of the court or courts and a judge of such a court has notified the Minister of Justice of Canada and the attorney general of the province of his election to give up regular judicial duties and hold office only as a supernumerary judge, the judge shall thereupon hold only the office of supernumerary judge of that court and shall be paid the salary annexed to that office until he reaches the age of retirement, resigns or is removed from or otherwise ceases to hold office.

[26] Eighty-three (83) additional judges would be eligible to elect supernumerary status. (*Report*, Appendix 9, at 2).

[27] *Rice v. New Brunswick* (1999), 181 D.L.R. (4th) 643 (N.B.C.A.); *Mackin v. New Brunswick (Minister of Finance)* (1999), 40 C.P.C. (4th) 107 (N.B.C.A.); leave to appeal granted 2000 S.C.C.R. No. 21 (QL).

[28] Representational costs include the costs of legal services and disbursements such as expert consultant fees, travel expenses, photocopying and related administrative costs. The Commission recommended that the payment not exceed the aggregate amount of $230,000, inclusive of the amount of $80,000 already contributed by the Government.

[29] The Government's position is explained in its submission to the Commission dated February 3, 2000.

[30] In essence, the judiciary's legal representational costs would be reviewed by an assessment officer of the Federal Court of Canada for reasonableness, and the Government would then pay 50% of the resulting total.

RÉPONSE DU GOUVERNEMENT AU RAPPORT DE LA COMMISSION D'EXAMEN DE LA RÉNUMÉRATION DES JUGES 1999

Le présent document constitue le suivi donné par le ministre de la Justice au nom du gouvernement au rapport de la Commission d'examen de la rémunération des juges fédéraux en date du 31 mai 2000, conformément au paragraphe 26(7) de la *Loi sur les juges*.

1. **Contexte : *Renvoi relatif à la rémunération des juges de l'Île-du-Prince-Édouard* et révision du régime de rémunération des juges.**

Le 18 novembre 1997, la Cour suprême du Canada a rendu sa décision dans le *Renvoi relatif à la rémunération des juges de l'Île-du-Prince-Édouard*[1]. Dans cet arrêt, la Cour suprême a défini de nouvelles exigences constitutionnelles qui renforcent le principe de l'indépendance de la magistrature. Les gouvernements des provinces et du fédéral ont chacun l'obligation constitutionnelle d'établir des organismes « indépendants, efficaces et objectifs » chargés d'examiner la rémunération et les avantages sociaux des juges et de formuler des recommandations au gouvernement à ce sujet. Ces organismes ont pour but de dépolitiser le processus de détermination de la rémunération des juges, de telle sorte que «la magistrature soit protégée contre l'ingérence politique des autres pouvoirs par le biais de la manipulation financière [et] qu'elle soit perçue comme tel. [2]»

Bien que les recommandations de ce type de commission ne le lie pas, le gouvernement est tenu de donner publiquement suite au rapport de la commission. Le gouvernement qui n'accepte pas les recommandations qui lui sont soumises ou qui en propose la modification doit justifier sa décision. Le caractère raisonnable de la suite que le gouvernement donne au rapport en question peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire et doit répondre à la norme juridique de la « simple rationalité », laquelle est mesurée en fonction des motifs et des éléments de preuve invoqués par le gouvernement pour justifier sa décision.

Une commission d'examen de la rémunération des juges fédéraux instituée par la *Loi sur les juges* existait avant le prononcé de l'arrêt dans le *Renvoi sur la rémunération des juges de l'Î.-P.-É.* À la suite de cette décision, la *Loi sur les juges* a été modifiée pour renforcer l'indépendance, l'objectivité et l'efficacité de la commission. Les membres de la nouvelle Commission d'examen de la rémunération des juges fédéraux (la "Commission") se réunissent tous les quatre ans et remettent un rapport faisant état de leurs recommandations au ministre de la Justice du Canada dans les neuf mois suivants la date où ils ont commencé leurs travaux.
La Commission est chargée par la loi d'examiner la question de savoir si les traitements et autres avantages pécuniaires consentis aux juges sont

satisfaisants[3]. Pour ce faire, la loi oblige la Commission à tenir compte des facteurs suivants[4] :

a. l'état de l'économie au Canada, y compris le coût de la vie ainsi que la situation économique et financière globale du gouvernement ;
b. le rôle de la sécurité financière des juges dans la préservation de l'indépendance judiciaire ;

c) le besoin de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature ;
d) tout autre facteur objectif qu'elle considère pertinent.

La *Loi sur les juges* oblige le ministre de la Justice à donner publiquement suite au rapport de la Commission au nom du gouvernement du Canada au plus tard six mois après l'avoir reçu[5]. La réponse finale est toutefois donnée par le Parlement. L'article 100 de la *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit que Parlement du Canada fixe et assure le traitement et les indemnités des juges fédéraux. En conséquence, le gouvernement présentera un projet de loi dans les plus brefs délais pour proposer des modifications à la *Loi sur les juges* afin de concrétiser la présente réponse.

2. Rapport de la première Commission d'examen quadriennal de la rémunération des juges fédéraux

La première nouvelle commission d'examen quadriennal a été mise sur pied le 1er septembre 1999. Pour garantir l'indépendance de la Commission conformément aux exigences de la *Loi sur les juges*, les trois membres de la Commission ont été nommés par décret du gouverneur en conseil à titre inamovible. Leur mandat est d'une durée de quatre ans[6]. La magistrature et le gouvernement ont nommé un membre chacun. Les deux commissaires ainsi nommés ont proposé pour le poste de président de la Commission le nom d'une troisième personne.

La Commission a invité toutes les personnes intéressées à lui soumettre leurs observations par écrit et elle a reçu de nombreux mémoires étayés d'avis d'experts, notamment de la part de représentants de la magistrature et du gouvernement. La Commission a tenu le 14 février et le 20 mars 2000 des audiences publiques au cours desquelles elle a entendu un large éventail d'observations approfondies de la part de représentants du gouvernement, du Conseil canadien de la magistrature et de la Conférence canadienne des juges et de tous ceux qui ont formulé leurs observations oralement. Outre les avis d'experts contenus dans les divers mémoires, la Commission a engagé ses propres consultants pour l'aider lors de ses délibérations.

La Commission a remis son rapport au gouvernement le 31 mai 2000. Un extrait du rapport énonçant le libellé des recommandations de la Commission se trouve à l'annexe A[7].

---

3. Suite donnée au rapport

Avant de donner suite aux recommandations de la Commission, le gouvernement désire remercier et reconnaître le travail du président et des commissaires de la première commission d'examen quadriennal, Me Richard Drouin et les commissaires Eleanore Cronk et Fred Gorbet. La méthode de travail que la Commission a retenue après avoir consulté le gouvernement et les représentants de la magistrature a permis d'obtenir la transparence et l'ouverture nécessaires pour mériter la confiance du public en ce qui concerne l'indépendance de la Commission et l'objectivité de ses recommandations. Le sérieux avec lequel la Commission a entrepris ses

travaux préparatoires et ses délibérations ressort à l'évidence de son rapport. Même si le gouvernement ne souscrit pas à toutes les conclusions tirées par les commissaires, il est évident que ceux-ci ont tout mis en oeuvre pour expliquer clairement leurs conclusions et leurs recommandations en les faisant reposer sur les éléments de preuve dont ils disposaient. La qualité et la nature exhaustive du rapport serviront de modèle aux prochaines commissions d'examen quadriennal lorsqu'elles auront à se pencher sur les questions importantes et souvent complexes que soulève la rémunération des juges.

Le gouvernement appuie sans réserve le principe de l'indépendance des juges et estime qu'il est essentiel que la méthode suivie par la Commission d'examen de la rémunération des juges soit efficace si l'on veut appuyer ce principe. Le gouvernement reconnaît l'importance particulière que revêt cette première réponse officielle aux recommandations formulées par cette nouvelle commission quadriennale constitutionnalisée, tant pour convaincre le public de la légitimité du processus que pour renforcer la confiance de la magistrature envers ce nouveau processus. Compte tenu de tous ces facteurs, le gouvernement est disposé à accepter les recommandations 1 à 7 et 9 à 21 formulées par la Commission d'examen de la rémunération des juges et proposera à cet effet des modifications nécessaires à la *Loi sur les juges* dans les plus brefs délais. Certaines de ces recommandations sont acceptées avec des réserves, en tenant compte des critères ci-après exposés.

Ainsi qu'il l'explique plus loin, le gouvernement n'est toutefois pas disposé à accepter intégralement les recommandations de la Commission. Plus précisément, l'acceptation de la recommandation 8 relative aux juges surnuméraires, est reportée à plus tard en attendant que d'autres travaux aient eu lieu[8]. Le gouvernement n'accepte pas la recommandation 22 relative au financement des frais de représentation des juges et il proposera une autre formule afin que des dispositions soient insérées dans la *Loi sur les juges*[9]au sujet de ces frais.

a) Traitement et indemnités des juges : Recommandations 1 à 5

La Commission recommande que le traitement des juges puînés soit, à compter du 1er avril 2000, porté de 178 100 $ à 198 000 $, incluant l'indexation légale annuelle[10] en vigueur à cette date. Elle recommande également qu'à compter du 1er avril des années 2001 jusqu'à 2003, le salaire des juges puînés soit augmenté d'une somme additionnelle de 2 000 $ chaque année, en plus de l'indexation légale entrant en vigueur à chacune de ces dates[11]. Elle recommande des modifications équivalentes au traitement des juges de la Cour suprême du Canada, des juges en chef et des juges en chef adjoints. Elle recommande par ailleurs l'augmentation de l'indemnité pour les faux frais, de l'indemnité de vie chère dans le Nord canadien et des indemnités pour frais de représentation[12].

Bien que la Commission recommande une augmentation de traitement plus importante (11,2 %)[13] que celle que le gouvernement avait proposée dans son mémoire (5,7 %), l'augmentation recommandée est beaucoup plus modeste que celle qui était proposée par les représentants de la magistrature (26,3 %). De ce point de vue, les hausses recommandées peuvent légitimement être considérées comme raisonnables compte tenu des difficultés inhérentes à l'évaluation de la suffisance de la rémunération des juges. Tout comme les commissions qui l'ont précédé, la Commission avait elle aussi la délicate tâche de trouver des bases de comparaison appropriées

pour fixer le traitement des juges. Le gouvernement propose un peu plus loin dans le présent document des mesures qui pourraient être prises pour résoudre ce problème de pénurie chronique d'éléments d'information à temps pour le prochain examen quadriennal. Toutefois, au vu des éléments de preuve et de l'analyse dont il dispose présentement, le gouvernement aurait du mal à invoquer des raisons concrètes pour contester les recommandations qui lui sont soumises. Le gouvernement proposera donc au Parlement de mettre en application les recommandations formulées par la Commission au sujet du traitement et des indemnités des juges.

Le gouvernement n'accepte pas toutes les hypothèses que la Commission a formulées ni tous les éléments de comparaison qu'elle a utilisés. Il semble notamment que la recommandation que la Commission a faite au sujet de l'augmentation annuelle du traitement des juges en sus de l'indexation légale repose sur une simple hypothèse en ce qui concerne l'évolution des traitements au cours des trois prochaines années. L'expérience confirmera ou infirmera cette hypothèse. Il faudra réviser cette méthode lors du prochain examen quadriennal en tenant compte non seulement des tendances effectives, mais en formulant des hypothèses et en établissant des comparaisons à l'aide d'une meilleure base d'information. C'est sur ce défi de taille que nous voulons maintenant nous pencher.

Tout comme les commissions qui l'ont précédé, la première commission d'examen quadriennal s'est fondée sur plusieurs facteurs comparatifs pour en arriver à ses recommandations au sujet du traitement des juges. Ainsi, elle a retenu comme facteurs de comparaison le salaire des avocats du secteur privé, le traitement et les primes au rendement des sous-ministres fédéraux du rang le plus élevé et l'importance que revêtent les pensions versées aux juges lors du recrutement de candidats exceptionnels à la magistrature. La Commission a dû tirer le meilleur parti possible des éléments d'information en grande partie insatisfaisants dont elle disposait, fait qu'elle reconnaît dans une certaine mesure dans le Rapport. La Commission a reconnu que les éléments qu'elle avait au sujet du traitement des avocats exerçant en cabinet privé étaient insuffisants[14]. La Commission a proposé de mettre au point un mécanisme fiscal qui lui permettrait de suivre dans le temps et de façon logique la relation entre la rémunération des juges et la rémunération des avocats exerçant en cabinet privé. La Commission a également suggéré qu'on mette à sa disposition les ressources nécessaires pour lui permettre de mener régulièrement des sondages sur les revenus des avocats du secteur privé.

Le gouvernement convient sans hésiter qu'il est nécessaire de disposer de renseignements plus complets pour mieux comprendre le rôle que la rémunération joue dans la décision de faire carrière au sein de la magistrature. Selon le gouvernement, parmi les facteurs pertinents, il y a lieu de mentionner notamment non seulement l'aspect purement financier de la rémunération que représente la valeur matérielle du traitement, de la pension et des indemnités, mais aussi des aspects tout aussi importants qu'on pourrait appeler « la qualité de vie », qui influencent indiscutablement la décision de solliciter une charge judiciaire. Par exemple, quelle importance les éventuels candidats accordent-ils à des questions telles que la charge de travail relative, y compris les heures de travail, les vacances et les congés, la durée des fonctions, y compris la sécurité et les risques, et les options qui s'offrent en « fin de carrière » telles que la retraite anticipée et le statut de juge surnuméraire ? Et quel poids les éventuels candidats accordent-ils à une possible diminution de leur rémunération par rapport à un facteur moins tangible mais tout aussi important, la satisfaction personnelle profonde que procure un travail qui offre la possibilité de servir ses concitoyens en occupant une des charges les plus respectées au Canada ? Quelle valeur accorde-t-on à la qualité du travail judiciaire dans un contexte de collégialité qui permet de se livrer à une réflexion intellectuelle sur des questions de

principes juridiques importantes et nouvelles, un luxe que l'avocat en exercice ne peut la plupart du temps pas se payer ?

Il faut admettre que, compte tenu du caractère unique des juges nommés par le gouvernement fédéral, une telle analyse n'est pas facile. Ainsi, il sera difficile d'obtenir les renseignements nécessaires pour évaluer les attentes des candidats à la magistrature en ce qui concerne le traitement et la qualité de vie. Il peut également s'avérer difficile, sur le plan méthodologique, d'établir un critère objectif permettant de comparer la charge de travail de l'avocat exerçant en cabinet privé avec celle d'un juge. Pour ce qui est de la charge de travail du juge, une telle entreprise nécessitera une étroite collaboration entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux qui sont chargés de l'administration de la justice dans leurs sphères de compétence respectives. Elle exigera aussi la participation et la collaboration actives des juges fédéraux et en particulier des juges en chef, qui sont les principales personnes qui possèdent les renseignements nécessaires pour élaborer un système apte à être mis en pratique et avec lequel on peut obtenir des résultats positifs.

Il convient de signaler un autre domaine dans lequel il est nécessaire de recueillir et d'analyser des renseignements, en l'occurrence celui des juges surnuméraires, sur lequel nous reviendrons plus loin. La Commission a repris à son compte la suggestion qui avait été faite en 1993 par la Commission Crawford, qui avait invité le Conseil canadien de la magistrature à « continuer à recueillir des renseignements pertinents à ce sujet en vue de les rendre disponibles lors d'examens quadriennaux à venir »[15]. Il semble inévitable que toute analyse des répercussions du rôle joué par les juges surnuméraires en ce qui concerne la charge de travail totale d'un tribunal soulève des questions semblables. L'observation suivant laquelle un juge surnuméraire « travaille normalement à mi-temps » soulève la question, à moins que l'on ne comprenne bien les attentes d'un juge à temps plein face à sa charge de travail.

b) Pension des juges et autres indemnités : Recommandations 6, et 7 et 9 à 21

En général, les juges nommés par le gouvernement fédéral ayant exercé des fonctions judiciaires pendant quinze ans peuvent prendre leur retraite et recevoir une pension équivalant aux deux tiers de leur salaire. Toutefois, un juge qui démissionne avant d'avoir exercé ses fonctions pendant quinze ans n'a droit à aucune pension[16]. Le gouvernement est prêt à accepter les recommandations de la Commission en vue d'apporter certaines améliorations modestes au régime actuel de pension des juges, en permettant notamment aux juges ayant exercé des fonctions judiciaires pendant au moins 10 ans de prendre une retraite anticipée avec une pension proportionnelle. Il est toutefois important de souligner que les recommandations de la Commission doivent être examinées en tenant compte des propositions qui ont été faites pour le compte de la magistrature au sujet des pensions et de la position que le gouvernement a défendue devant la Commission.

Dans le mémoire conjoint qu'ils ont déposé devant la Commission le 20 décembre 1999, les représentants du Conseil canadien de la magistrature et de la Conférence canadienne des juges ont proposé des modifications considérables et coûteuses au régime actuel de pension des juges. La position du gouvernement est de ne procéder à aucune autre modification ponctuelle en ce qui concerne les aspects fondamentaux du régime. Le gouvernement a proposé plutôt de renvoyer officiellement la question de la réforme du régime de pension des juges à la Commission après le 1er juin 2000 pour une révision en profondeur à la lumière des politiques modernes en matière de pension.

Les juges ont retiré, dans le cadre du présent examen quadriennal, bon nombre des propositions ambitieuses et coûteuses qu'ils avaient formulées en vue d'améliorer leurs options au moment de la retraite. En dernière analyse, le gouvernement n'a pas convaincu la Commission de reporter entièrement l'examen des propositions d'amélioration au régime de pension en attendant l'issue de l'examen global proposé. La Commission a toutefois formulé des recommandations limitées sur cette question. Elle a recommandé que l'on offre aux juges la possibilité de prendre une retraite anticipée avec pension proportionnelle[17]. La Commission a également recommandé que la part des cotisations de retraite soit réduite de 7 % à 1 % lorsqu'un juge devient admissible à la retraite, comme le gouvernement l'avait proposé[18]. La Commission a également recommandé que l'on redonne aux juges le droit de cotiser à un REER lorsqu'un juge devient admissible à prendre sa retraite[19].

Bien que le gouvernement soit disposé à mettre en application les recommandations relatives aux pensions, il demeure d'avis qu'une révision en profondeur du régime actuel de pension des juges s'impose. Le gouvernement continue à croire qu'il est nécessaire de procéder à un réexamen en profondeur des objectifs fondamentaux des politiques et des postulats essentiels du régime de pension. Cette étude devrait jeter les bases d'une réforme à plus long terme du régime de pension des juges, pour répondre à l'obligation faite par la *Loi sur les juges* de fixer un traitement « suffisant » pour favoriser l'indépendance des juges, pour tenir compte du profil démographique actuel et futur de la magistrature ainsi que de l'évolution de la politique contemporaine en matière de pension, conformément à l'évolution de la société.

Pour être bien conçue, cette révision en profondeur devrait porter sur tous les aspects des politiques relatives aux pensions. Outre les diverses propositions faites par les juges dans leur mémoire conjoint au sujet des pensions, cette révision devrait englober les modifications déjà apportées à la *Loi sur les juges*. Elle devrait notamment porter sur des questions comme la pertinence et l'ampleur des cotisations au régime de pension, sur les options en matière de retraite anticipée telle que la « règle du 80 » et sur les recommandations actuelles de la Commission. La tenue d'une telle étude donnerait par ailleurs l'occasion d'examiner d'autres questions importantes liées aux pensions, telles que celle du fractionnement de la pension selon les divers régimes actuels prévus par le droit de la famille, le bien-fondé des règles actuelles sur la retraite pour cause d'invalidité permanente, eu égard aux progrès de la médecine moderne et à la restructuration du régime pour rendre celui-ci conforme aux politiques actuelles en matière d'impôt sur le revenu et de pension.

Une telle révision globale exigerait probablement une approche par étapes et devrait idéalement permettre à tous les individus et groupes intéressés de faire valoir leur point de vue. Le gouvernement cherchera à connaître le point de vue de la Commission et de la magistrature comme moyen le plus efficace d'entreprendre cette tâche importante pour être prête à aborder ces questions avant la prochaine commission quadriennale.

Avant de laisser la question des pensions, il convient de souligner que le gouvernement accepte également les recommandations 13 à 15 portant sur l'amélioration des prestations versées au survivant, sous réserve du respect de certaines conditions. L'intention de la Commission est d'assurer une plus grande souplesse sans provoquer une augmentation des coûts. Le gouvernement proposera des modalités conçues pour minimiser les coûts et s'assurer que le choix qui sera exercé aura le moins d'incidences possibles sur les coûts[20].

Le gouvernement est également disposé à accepter les recommandations 17 à 21[21]. Pour ce qui est de la recommandation 17, qui porte sur les

assurances, la Commission propose qu'un régime distinct d'assurance-vie soit créé dans les plus brefs délais. Toutefois, dans sa recommandation 18, la Commission recommande que le régime soit obligatoire pour les nouveaux juges. Il faudra donc modifier la *Loi sur les juges* avant de pouvoir mettre ce régime sur pied. La participation obligatoire qui est imposée fait en sorte que cette recommandation sera mise en oeuvre par voie législative. Le gouvernement cherchera à apporter les modifications nécessaires à la *Loi sur les juges*. Pour ce qui est de la recommandation que le régime soit créé dans le cadre général du Régime d'assurance pour les cadres de gestion de la Fonction publique ("RACGFP"), le gouvernement prendra toutes les mesures dont il dispose pour donner suite de cette façon à cette recommandation[22]. Si, pour des raisons d'ordre juridique, le gouvernement est incapable de prendre ces mesures, il fera le nécessaire pour offrir un régime de rechange prévoyant les coûts et les indemnités imposables les plus raisonnables.

c) Statut de juge surnuméraire : Recommandation 8

La Commission a recommandé que les juges aient le droit d'opter pour le statut de surnuméraire lorsqu'ils satisfont à la règle de 80, c'est-à-dire lorsque le total de leur âge et de leurs années de service équivaut à 80[23].

Le gouvernement n'est pas disposé à accepter pour le moment la recommandation 8 pour diverses raisons. La mise en application de cette recommandation aurait des incidences non seulement sur le gouvernement fédéral, mais également sur les provinces et les territoires. Dans le cadre de leurs fonctions constitutionnelles en matière d'administration de la justice, les provinces et les territoires définissent la structure des cours supérieures de chaque province et territoire[24]. Ce faisant, ils décident du nombre et de la nature des postes de juges de ces tribunaux. C'est aux provinces et aux territoires qu'il appartient de décider si, en principe, il convient de créer le poste de juge surnuméraire. Ce n'est que lorsqu'une province a adopté une telle loi que le pouvoir de verser une rémunération aux juges surnuméraires en vertu de la *Loi sur les juges* entre en jeu[25].

L'adoption de la recommandation 8 risque de provoquer une hausse sensible du nombre de juges surnuméraires nommés par le gouvernement fédéral[26]. Plusieurs provinces et territoires s'inquiètent depuis quelques années de l'augmentation du nombre de juges surnuméraires et craignent les répercussions que cette augmentation risque d'avoir sur le coût de prestations des installations et des services de soutien reliés à ces juges. Lors des discussions échangées avec les représentants des gouvernements provinciaux et territoriaux, il a été convenu que le rôle des juges surnuméraires et leur contribution à l'allégement de la charge de travail des tribunaux canadiens méritaient un examen plus systématique.

Par ailleurs, la Cour suprême du Canada s'apprête à examiner d'importantes questions constitutionnelles en ce qui concerne le statut de juge surnuméraire[27]. La décision que la Cour rendra est susceptible de fournir des pistes fort utiles en ce qui concerne la capacité des gouvernements de légiférer dans ce domaine à l'avenir.

Ainsi que nous l'avons déjà vu, la Commission a elle-même reconnu qu'il était nécessaire de recueillir de meilleurs renseignements en ce qui concerne l'apport des juges surnuméraires face à l'allégement de la charge de travail des tribunaux. Le gouvernement estime qu'il devrait s'agir là d'un élément de l'étude plus globale que nous avons proposée en vue du prochain examen quadriennal. Cette mesure donnerait par ailleurs au gouvernement fédéral l'occasion de consulter adéquatement les gouvernements provinciaux et territoriaux avant de formuler ses propositions au sujet des juges surnuméraires. Ces gouvernements auraient également l'occasion de faire valoir leur point de vue avant le prochain examen quadriennal.

d) Frais de représentation : Recommandation 22

La Commission a recommandé que le gouvernement assume 80 % du total des frais de représentation engagés par la magistrature dans le cadre de sa participation aux travaux de la Commission, jusqu'à concurrence d'un certain maximum[28].

Le gouvernement n'accepte pas la recommandation 22. Le gouvernement n'est pas tenu par la Constitution d'assumer les honoraires d'avocats et les autres frais de représentation engagés en raison de la participation aux travaux de la Commission[29]. Le gouvernement a reconnu qu'en principe, il est dans l'intérêt du public que la magistrature participe aux travaux de la Commission et a fait un paiement à titre gracieux de 80,000$ aux représentants de la magistrature pour favoriser la participation des juges aux travaux de la Commission.

Le gouvernement estime qu'en principe, la formule de paiement proposée par la Commission n'est pas raisonnable. Cette formule donnerait aux représentants de la magistrature une grande discrétion pour ce qui est des coûts engagés relativement aux avocats et aux témoins experts, ainsi qu'aux autres frais encourus afin de participer aux travaux d'une Commission, rendant le public responsable du paiement de coûts importants et imprévisibles.

Le gouvernement propose plutôt une formule de rechange suivant laquelle le gouvernement assumerait une partie raisonnable des coûts entraînés par la participation des juges aux travaux de la Commission tout en fixant des limites raisonnables à ces dépenses. Les coûts seraient partagés également entre le public et la magistrature, les membres de la magistrature étant les bénéficiaires immédiats des recommandations formulées par la Commission au sujet de la rémunération et des indemnités. La formule serait précisée dans la *Loi sur les juges*, de sorte que les juges auraient l'avantage de connaître à l'avance leur degré de responsabilité, sans avoir à attendre les recommandations de chaque commission quadriennale. Les représentants de la magistrature tiendront compte de cette responsabilité de manière à dépenser sagement et raisonnablement.

En conséquence, le gouvernement proposera que la moitié des frais de représentation des juges soient payés sur une base procureur-client, sous réserve de la taxation des dépens à la Cour fédérale du Canada [30]. Aux termes des modifications proposées à la *Loi sur les juges*, cette formule s'appliquerait aux coûts engagés devant la présente commission, ainsi que devant toute autre future commission.

ANNEXE "A"

La Commission recommande :

Recommandation 1

Que le traitement des juges puînés soit établi comme suit :

à compter du 1er avril 2000 : 198 000 $, incluant l'indexation légale en vigueur à cette date;

à compter du 1er avril 2001 : 200 000 $, plus l'indexation légale entrant en vigueur à cette date;

à compter du 1er avril des années 2002 et 2003 respectivement : le salaire des juges puînés devrait être augmenté d'une somme additionnelle de 2 000$ chaque année, en plus de l'indexation légale entrant en vigueur à chacune de ces dates.

(Article 2.4)

Recommandation 2

Que les traitements des juges de la Cour suprême du Canada, des juges en chef et des juges en chef adjoints soient fixés, à compter du 1er avril 2000, incluant l'indexation légale en vigueur à cette date, aux montants suivants :

Cour suprême du Canada :
Juge en chef du Canada 254 500 $
Juges 235 700 $

Cour fédérale et Cour canadienne de l'impôt :
Juges en chef 217 100 $
Juges en chef adjoints 217 100 $

Cour supérieure, Cour suprême et Cour du banc de la reine :
Juges en chef 217 100 $
Juges en chef adjoints 217 100 $

À compter du 1er avril des années 2001, 2002 et 2003, ces salaires devraient être ajustés afin de maintenir le même rapport de proportion avec le traitement des juges puînés établi au 1er avril 2000.

(Article 2.6)

Recommandation 3

Que l'indemnité pour les faux frais soit ajustée à 5 000 $ par année, à compter du 1er avril 2000.

(Article 3.1)

Recommandation 4

Que l'indemnité de vie chère pour le Nord canadien soit ajustée à 12 000 $ par année, à compter du 1er avril 2000.

(Article 3.2)

Recommandation 5

Que les indemnités pour frais de représentation soient établies comme suit à compter du 1er avril 2000 :

Juge en chef du Canada 18 750 $

Juges en chef de la Cour fédérale du Canada et le juge en chef de chaque province 12 500 $

Juges puînés de la Cour suprême du Canada, juges en chef de première instance, autres juges en chef et juges principaux désignés 10 000 $

(Article 3.3)

Recommandation 6

Qu'à compter du 1er avril 2000, les cotisations au régime de retraite des juges soient réduites de 7 % à 1 % du salaire, pendant la période où un juge

a le droit de recevoir une pleine pension alors qu'il continue de travailler, que ce soit à plein temps ou à titre de juge surnuméraire.

(Article 4.6)

Recommandation 7

Qu'à compter du 1er avril 2000, les règlements pertinents de la *Loi de l'impôt sur le revenu* soient modifiés afin de donner aux juges l'occasion de cotiser à un REER lorsqu'ils cessent de cotiser au régime de retraite des juges, comme il est présentement permis aux fonctionnaires de le faire.

(Article 4.7)

Recommandation 8

Qu'à compter du 1 er avril 2000, les juges aient le droit d'opter pour le statut de surnuméraire pour une période maximum de 10 ans à partir du moment où ils deviennent admissibles à une pleine pension.

(Article 4.8)

Recommandation 9

Qu'à compter du 1er avril 2000, pour être admissible à la retraite anticipée avec une pension proportionnelle, un juge ait exercé des fonctions judiciaires pendant au moins 10 ans et soit âgé d'au moins 55 ans.

(Article 4.9)

Recommandation 10

Qu'à compter du 1er avril 2000, la pension proportionnelle accessible à tout juge ayant exercé des fonctions judiciaires pendant au moins 10 ans et étant âgé d'au moins 55 ans soit calculée à raison de 2/3 du salaire de l'année du départ à la retraite anticipée, multiplié par le nombre d'années de service, divisé par le nombre d'années de service que le juge en question aurait été tenu d'avoir accumulé afin d'avoir droit à une pleine pension.

(Article 4.9)

Recommandation 11

Qu'à compter du 1er avril 2000, la pension proportionnelle ne soit pas versée sans réduction actuarielle avant que le juge n'atteigne l'âge de 60 ans et que le montant de la pension soit indexé selon l'indice du prix à la consommation pour chaque année de prorogation.

(Article 4.9)

Recommandation 12

Que dans l'éventualité où un juge admissible à la retraite anticipée souhaiterait opter pour une pension proportionnelle payable immédiatement, la valeur de la rente soit réduite de 5 % par an pour chaque année de versement avant l'âge de 60 ans.

(Article 4.9)

Recommandation 13

Qu'à compter du 1er avril 2000, les dispositions de la *Loi sur les juges* soient modifiées afin de donner aux juges l'option de choisir une prestation au survivant équivalant à 60 % de la pension de juge, avec une réduction de la prestation initiale calculée de façon à minimiser tout coût supplémentaire au régime de retraite.

(Article 4.10)

Recommandation 14

Qu'à compter du 1 er avril 2000, les juges aient l'option supplémentaire de choisir une prestation au survivant allant jusqu'à 75 % de la pension du rentier, avec une réduction actuarielle des prestations initiales qui neutralisera au maximum l'effet de ce choix sur les coûts.

(Article 4.10)

Recommandation 15

Que le paragraphe 44(3) de la *Loi sur les juges* soit abrogé.

(Article 4.10)

Recommandation 16

Qu'à compter du 1er avril 2000, tout juge de la Cour suprême du Canada qui prend sa retraite et qui, avec l'agrément du juge en chef, est tenu de participer aux jugements pendant une période maximum de six mois après sa retraite, reçoive sa pleine rémunération (calculée au moment de la retraite) pendant qu'il exerce de telles fonctions judiciaires, et qu'il ait droit à la proportion appropriée des indemnités pour les faux frais et celles des indemnités pour frais de représentation.

(Article 4.12)

Recommandation 17

Qu'un régime distinct dans le cadre général du RACGFP soit créé à l'intention des juges dans les plus brefs délais, afin de leur fournir une couverture d'assurance-vie de base, une couverture d'assurance-vie après la retraite et une couverture d'assurance-vie supplémentaire qui sont, de tous les points de vue, identiques à celles dont bénéficient les participants au Régime de la direction.

(Article 5.1)

Recommandation 18

Que les juges, en fonction au moment de la mise en oeuvre du nouveau régime, puissent à leur discrétion se retirer du régime d'assurance ou accepter une couverture équivalant à 100 % de leur salaire, au lieu de 200 %.

(Article 5.1)

Recommandation 19

Que le gouvernement fasse tout ce qui est en son pouvoir auprès des fiduciaires du régime de soins de santé en vigueur, pour apporter une modification aux prestations d'hospitalisation offertes dans le régime applicable à la magistrature, afin de les augmenter de 60 $ par jour à 150 $ par jour, sans que les juges qui participent au régime soient tenus d'assumer les frais afférents.

(Article 5.2)

Recommandation 20

Qu'à compter du 1er avril 200, les survivants des membres de la magistrature qui décèdent à la suite d'un accident ou d'un acte de violence qui se produit au cours ou en raison de l'exécution de leurs fonctions judiciaires devraient recevoir des prestations au survivant au niveau maximum et dans les mêmes conditions que celles actuellement offertes à la catégorie la plus élevée des hauts fonctionnaires.

(Article 5.3)

Recommandation 21

Qu'après la modification du régime de soins dentaires visant à couvrir les retraités, les juges retraités puissent participer au régime, en vertu des mêmes conditions que celles dont bénéficient les autres retraités.

(Article 5.4)

Recommandation 22

Que le gouvernement assume 80 % du total des frais de représentation engagés par la Conférence et le Conseil dans le cadre de leur participation à cette enquête, et ce, jusqu'au 31 mai 2000, ledit paiement par le gouvernement ne devant pas excéder la somme globale de 230 000 $, y compris le montant de 80 000 $ que le gouvernement a déjà versé en date du présent rapport, y compris également toute augmentation extraordinaire et concrètement identifiable du budget du Conseil en vue de financer la participation des juges au travail de cette Commission, et que le reste de ces coûts soit assumé par la Conférence et le Conseil dans les proportions qu'ils jugeront adéquates.

---

[1] [1998] 1 R.C.S. 3 (*Renvoi sur la rémunération des juges de l'Î.-P.-É.).*

[2] *Ibid.*, 88, para. 131.

[3] *Loi sur les juges*, L.R.C. (1985), ch. J-1, modifiée, art. 26 (1).

[4] *Ibid.*, art. 26(1.1).

[5] *Ibid.*, art. 26(7).

[6] *Ibid.*, art. 26.1. Le président de la Commission est M[e] Richard Drouin, O.C., c.r., et les commissaires étaient, au moment de la publication du rapport, Eleanore Cronk et Fred Gorbet. M[me] Cronk a démissionné de son poste le 12 octobre 2000.

[7] On peut trouver le rapport provisoire et le rapport définitif de la Commission, ainsi que le texte des mémoires et des documents déposés à l'appui à l'adresse électronique suivante : www.quadcom.gc.ca.

[8] Le travail supplémentaire nécessaire est décrit. *Infra.*, section 3c).

[9] La formule de rechange est discutée. *Infra.*, section 3d).

[10] L'article 25 (2) de la *Loi sur les juges* prévoit un rajustement annuel des salaires en fonction de l'indice de l'ensemble des activités économiques afin de tenir compte de l'inflation. L'indice représente la moyenne des traitements et salaires hebdomadaires pour l'ensemble des activités économiques du Canada, moyenne calculée par Statistique Canada. Au 1[er] avril de chaque année, les juges reçoivent une augmentation de salaire en fonction de l'augmentation de l'indice au cours des douze derniers mois, et ce, jusqu'à concurrence de 7 % de leur salaire.

[11] La dernière augmentation de salaire a pris effet le 1[er] avril 1998. L'indice de

l'ensemble des activités économiques se situait à 0,67 % au 1er avril 2000. Cela représenterait pour les juges une augmentation totale (compte tenu de l'augmentation de salaire et de l'indexation légale) de 11,2 % à compter du 1er avril 2000. La somme supplémentaire de 2000 $ par année représente une augmentation de salaire d'environ 1 % l'an.

[12] Les indemnités spéciales (art. 27(1) de la *Loi sur les juges*) permet à la magistrature de se procurer des articles et de l'équipement, comme des toges, des livres de droit et des ordinateurs, qui les aident dans l'exercice de leurs fonctions. On n'a pas augmenté ces indemnités depuis 1989. Les indemnités de vie chère pour le Nord canadien (art. 27(2) de la *Loi sur les juges*) vise à compenser le coût élevé de la vie dans les territoires et n'a pas été augmenté depuis 1989 non plus. Enfin, les indemnités relatives aux frais de représentation (art. 27(6) et 27(7) de la *Loi sur les juges*) visent à rembourser les juges en chef et d'autres juges principaux pour les dépenses de déplacement, ou autres entraînées par l'accomplissement de leurs fonctions extrajudiciaires, comme la représentation des tribunaux à des occasions publiques. Ces indemnités sont demeurées les mêmes depuis 1985.

[13] Dans le calcul du 11,2 %, on a tenu compte de l'indexation légale, tel qu'il a été indiqué à la note 11.

[14] *Rapport de la Commission d'examen de la rémunération des juges(le Rapport)*, 31 mai 2000, aux pp. 124 et 125.

[15] *Ibid.*, à la page 84.

[16] L'article 42(1) de la *Loi sur les juges* établit les critères d'admissibilité à une retraite avec pleine pension. L'alinéa 42(1)c) peut être considéré comme une exception à la règle générale selon laquelle il faut exercer ses fonctions pour un nombre minimal d'années en ce sens qu'un juge qui quitte ses fonctions en raison d'une invalidité permanente peut toujours recevoir sa pleine pension.

[17] Dans ses recommandations 9 à 12, la Commission a conseillé d'offrir aux juges la possibilité de prendre une retraite anticipée avec pension proportionnelle à partir du 1er avril 2000, rendant en effet rétroactif l'application de ces recommandations. Toutefois, il n'est pas possible de rendre cette possibilité rétroactive : par exemple, un juge ne peut choisir une date de retraite rétroactive au 2 avril 2000 alors qu'en réalité, le juge était en fonction du 2 avril 2000 jusqu'au moment où il a fait ce choix. Par conséquent, la *Loi sur les juges* sera modifiée pour prévoir une date de prise d'effet à compter de l'entrée en vigueur de la loi.

[18] Recommandation 6.

[19] Recommandation 7. Cette façon de procéder correspond au traitement accordé aux membres visés par des régimes de retraite d'employeur réguliers (notamment les fonctionnaires fédéraux) qui cessent d'acquérir des prestations pendant qu'ils sont encore employés.

[20] L'option pourrait être levée au moment de la retraite. (Un délai supplémentaire sera offert aux juges à la retraite pour leur permettre de bénéficier eux aussi de la prestation au survivant améliorée.) La levée de l'option serait nulle si le juge meurt dans la première année, auquel cas il y aurait rétablissement des droits initiaux. Une formule de réduction actuarielle serait établie par règlement en fonction de tables de mortalité actualisées à la

lumière de l'expérience effectivement vécue avec le groupe des juges. Finalement, la Commission a conseillé de rendre l'application des recommandations 13 et 14 rétroactive au 1er avril 2000. Comme il n'est pas possible de prévoir leur application rétroactive, la *Loi sur les juges* sera modifiée pour fixer une date de prise d'effet après l'entrée en vigueur de la loi.

21 La recommandation 20 porte sur les indemnités versées en cas de décès attribuable à un accident ou à un acte de violence (également appelée « indemnité de décès dans l'exercice des fonctions »). Les personnes à charge du juge obtiendraient une indemnité en cas de mort accidentelle et une indemnité de décès dans l'exercice des fonctions équivalentes à l'indemnité à laquelle la plupart des personnes à charge des fonctionnaires des échelons les plus élevés (cadres supérieurs 5) ont droit. Les conditions d'admissibilité seraient définies dans la loi et le détail de la formule serait précisé dans des règlements d'application. L'indemnité versée en cas de décès par accident serait conforme à l'indemnité obtenue en utilisant la formule prévue dans la *Loi sur l'indemnisation des agents de l'État*. L'indemnité de décès dans l'exercice des fonctions serait conforme à l'indemnité obtenue en utilisant une formule similaire à celle prévue par le «régime de prestations de revenu versées aux survivants des employés de la fonction publique tués dans l'exercice de leurs fonctions ». La Commission a conseillé de rendre l'application de recommandation 20 rétroactive au 1er avril 2000. Comme il n'est pas possible de suivre ces conseils, la *Loi sur les juges* devra être modifiée pour fixer une date de prise d'effet une fois que les nouvelles dispositions législatives seront entrées en vigueur.

22 Le RACGFP est un plan établi et assuré par un assureur privé. Il est administré par un conseil d'administration. Le consentement de l'assureur et des membres du Conseil est nécessaire pour créer un nouveau plan en vertu du RACGFP. La recommandation 19, par contre, fait intervenir le Régime de soins de santé de la fonction publique. En vertu de ce régime, le Secrétariat du Conseil du Trésor fournira aux juges en service une assurance complète (100%), payée par l'employeur, pour les frais d'hôpitaux de niveau III (150 $ par jour).

23 Présentement, un juge doit être âgé d'au moins 65 ans pour pouvoir opter pour le statut de surnuméraire (l'article 28(2) de la *Loi sur les juges*).

24 Le Parlement du Canada établit la structure de la Cour fédérale du Canada et de la Cour canadienne de l'impôt, notamment en ce qui concerne la création de postes de juges surnuméraires (l'article 28(1) de la *Loi sur les juges*).

25 L'article 29(1) de la *Loi sur les juges* dispose :Dans les provinces où une loi a créé, pour chaque charge de juge de juridiction supérieure, le poste de juge surnuméraire, les juges de la juridiction peuvent, en avisant de leur décision le ministre de la Justice du Canada et le procureur général de la province, abandonner leurs fonctions judiciaires normales pour occuper seulement le poste de juge surnuméraire ; le cas échéant, ils occupent ce poste et touchent le traitement correspondant jusqu'à la cessation de leurs fonctions, notamment par mise à la retraite d'office, démission ou révocation.

26Quatre-vingt trois (83) autres juges servaient admissibles au statut surnuméraire *(le Rapport, Annexe 9 à la page 2)*

27 *Rice c. Nouveau-Brunswick* (1999), 181 D.L.R. (4th) 643 (C.A.N.-B.); *Mackin c. Nouveau-Brunswick (ministre des Finances)* (1999), 40 C.P.C. (4th) 107 (C.A.N.-B.), autorisation de former un pourvoi accordée 2000 C.S.C. 21 (QL).

[28] Sont compris dans les frais de représentation les honoraires d'avocats et les débours tels que les honoraires des conseillers experts, les frais de déplacement et de photocopie et les frais administratifs connexes. La Commission a recommandé que cette somme ne dépasse pas 230 000 $, en tenant compte de la somme de 80 000 $ déjà versée par le gouvernement.

[29] La position du gouvernement est expliquée dans le mémoire qu'elle a soumis à la Commission le 3 février 2000.

[30] Essentiellement les frais de représentation des juges seront examinés par un agent d'évaluation de la Cour fédérale du Canada afin de déterminer s'ils sont raisonnables, et le gouvernement paiera ensuite 50 % du total qui en résultera.

Mise à jour : 2005-10-20 Avis importants